

Desigualdad social y propuestas de intervención estatal. Orientaciones contemporáneas de las políticas socioeducativas en la Ciudad de Buenos Aires

Cecilia Diez

María Paula Montesinos

Sara Pallma¹

1 Introducción

En esta ponencia nos proponemos acercar reflexiones preliminares a partir del trabajo que venimos realizando en el marco del proyecto UBACyT actualmente en curso². Dado que la delimitación territorial del proyecto es la Ciudad de Buenos Aires, (CABA), presentamos una caracterización de la misma a través de algunos indicadores sociodemográficos con el objeto de documentar viejos y nuevos procesos de desigualdad social. También exploramos algunos lazos entre las actuales configuraciones socioterritoriales porteñas y las formulaciones y despliegue de políticas y programas socioeducativos. Este abordaje permite documentar algunos de los sentidos contemporáneos que asumen las intervenciones estatales respecto de los procesos de desigualdad social en la ciudad de Buenos Aires, atendiendo a que aquéllas se constituyen a partir de la construcción de recortes de problemas que suponen determinadas miradas y valoraciones acerca de dichos procesos de desigualdad social. En primer lugar, presentamos la caracterización sociodemográfica de la ciudad; en segundo lugar, ciertos sentidos dominantes en las formulaciones de las políticas y en el ordenamiento burocrático del gobierno de la CABA y finalmente nos detendremos en un campo de intersección entre las tramas socioterritoriales y los programas socioeducativos que se despliegan en torno a la franja etárea de 45 días a 5 años de edad.

2 Caracterización sociodemográfica de la CABA

En la publicación del libro colectivo “De eso no se habla...” en 1999³, hacíamos una descripción⁴ acerca de las *“imbricaciones entre la construcción de identidades estigmatizadas, las instituciones escolares y las diversas y desiguales formas de apropiación del espacio urbano presentes de la Ciudad de Buenos Aires”* (Montesinos y Pallma, 1999: 58). En esa descripción de los 90, la ciudad presentaba sus distintos rostros: concentración del poder político y económico en ciertos grupos sociales con acceso pleno a los bienes y servicios, y grupos relegados, vulnerables y carentes. Aparecía una distribución espacial de la población, con zonas de inclusión/exclusión *“en que se entretajan de manera conflictiva y cambiante diferentes diferentes “marcas” étnicas, de clase, residenciales”* (op.cit: 59). Una ciudad fragmentada, en la que los diferentes lugares y formas de ocupación establecen un diferente y desigual acceso a los bienes y servicios urbanos. “Ciudades dentro de la ciudad” que no se establecen por recortes territoriales “oficiales” como barrios, distritos escolares, comunas; son tramas socio-territoriales que se van construyendo *“a través de complejos procesos que interseccionan delimitaciones geográficas, desigualdades sociales, migración, pobreza, etc. Tramas que expresan las características de la lucha por el espacio urbano, lucha que conlleva construcciones de sentido en torno*

1 Investigadoras del Programa de Antropología y Educación. Instituto de Investigaciones en Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

2 UBACyT *Prácticas cotidianas y políticas socioeducativas: nuevas configuraciones y “usos” de la diversidad en contextos de desigualdad*. Dra. Ma. Rosa Neufeld.

3 Neufeld y Thisted (comps.) (1999) *De eso no se habla... Los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*. Eudeba, Buenos Aires.

4 Capítulo II, “Contextos urbanos e instituciones escolares. Los “usos” del espacio y la construcción de la diferencia”.

al “otro” y que, para el caso de los sectores populares urbanos, están unidas a procesos de estigmatización/diferenciación...” (ibíd.). En ese momento, se registraba una agudización en la segmentación espacial de la ciudad, con el crecimiento de las villas de emergencia y, también, la construcción de edificios “countries en altura” rodeados de rejas, no solo en barrios selectos, sino en otros tradicionalmente de clase media o media baja. En ese momento recurrimos a la categoría de “cordones de la ciudad” como herramienta que graficaba las semejanzas en las características sociodemográficas en la población localizada en los distintos espacios de la ciudad, delimitación que no alude a una total homogeneidad al interior de los mismos. Y también había situaciones menos definidas espacialmente, pero significativas para los habitantes de la ciudad, como la pobreza cercana en la mayor presencia de casas tomadas, los hoteles, pensiones e inquilinatos. La “nueva pobreza” se colaba en los barrios, de manera intersticial, amenazante como posibilidad, en momentos donde avanzaba la desocupación, la disminución de ingresos y el deterioro en el acceso a bienes y servicios.

Dos décadas después, sin intentar una comparación *vis a vis* de la realidad entre los diferentes períodos, tratamos de ver si se mantienen diferencias marcadas entre zonas de la CABA. Nos enfrentamos con dificultades de orden metodológico que impiden hacer una comparación rigurosa basándonos en datos cuantitativos. Y esto por varias razones: al intentar aproximarnos al conocimiento de la desigualdad social en la ciudad nos encontramos con datos estadísticos que proceden de fuentes oficiales (organismos nacionales y jurisdiccionales) que no se disponen siempre actualizados al momento que se necesita; las distintas fuentes han usado distintas unidades territoriales de agregación de los datos y también han empleado diferente metodología e indicadores para relevar, elaborar y difundir información, no solo los distintos organismos especializados sino al interior de cada uno. No nos detendremos en las discusiones acerca de las virtudes, limitaciones o defectos de los indicadores que estamos utilizando y la credibilidad de las fuentes. Usamos aquellos a los que tenemos acceso, no muy complejos, pero que nos dan cierta información⁵. Comparamos en cada uno de esos años los distintos espacios en que se fragmenta la ciudad, leída esa fragmentación a través de las mediciones de los censos o relevamientos que permiten una comparación sincrónica y un análisis de tendencia. Solamente tomaremos los datos correspondientes a hogares para mantener en este trabajo la misma unidad de análisis.

Partimos del año 1991, comienzo del menemismo, con los datos sobre Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del Censo Nacional de Población y Vivienda (para este Censo y el del año 2001, el INDEC usa la delimitación de los Distritos Escolares (D.E.)⁶.

En los datos del Censo de 1991 y respecto de hogares con NBI, encontramos contrastes muy acentuados. Frente a un porcentaje para toda la ciudad de 7.0, se destaca la extensión de la pobreza estructural en los distritos IV (24,6%), V (20,2), XXI (17,1%) y XIX (16,35%) que atraviesan los barrios de Va. Lugano, Riachuelo, Va. Soldati, Pompeya, Boca, Barracas, Parque Patricios y Sur de Retiro. Luego le siguen los D.E. III (11,6 %), VI (9,7), XX (9,2 %) y XIII (7,7 %) que comprenden los barrios de Bajo Flores, Constitución, S. Telmo, Monserrat, S. Nicolás y S. Cristóbal (2,3%), X (3,4 %) y XV (3,9 %) compuestos por los barrios de Va. Devoto, Va. Urquiza, Saavedra, Coghlan, Belgrano y Nuñez. En 2001, con el llamado fin de la convertibilidad, el Censo

5 Respecto a las fuentes, delimitaciones territoriales, indicadores disponibles, solamente haremos las aclaraciones pertinentes de la procedencia de los datos y las incompatibilidades para la comparación que se presenta y obliga a hacer solamente aproximaciones en el tiempo. Analizando los datos solamente podemos afirmar si hay diferencias marcadas espacialmente, y usando el mismo indicador para cada año y de manera aproximada encontrar una forma de observar si la CABA sigue siendo una ciudad social y espacialmente desigual.

6 La CABA mantiene la división territorial y administrativa de los Distritos Escolares, institucionalizada después de la disolución de los Consejos Escolares de la Nación. Actualmente, existen 21 D.E.. Para la medición de la pobreza estructural se usa un índice compuesto: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que toma en cuenta 4 dimensiones: 1-Convivencia de más de tres personas por cuarto. 2- viviendas de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo). 3- viviendas sin retrete con descarga de agua. 4- algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela. Basta que un hogar registre uno de estos atributos para ser considerado hogar con NBI por lo cual los porcentajes resultantes tienden a sobreestimar esta realidad.

Nacional muestra una situación de los Distritos Escolares no muy diferente. El porcentaje de hogares con NBI para toda la CABA era de 7,1 %; el D.E. XIX trepa al valor más extremo con el 20,4 %⁷, seguido por el D.E. V (18,9 %), el III (18,7 %), el XXI (13,4%) y el VI (11,5 %). Nuevamente quedan por arriba de la media los barrios de Va. Lugano, Riachuelo, Va. Soldati, Pompeya, Boca, Barracas, Parque Patricios y Sur de Retiro. En el otro extremo, se destacan los D.E. XVII (1,9%), X (2,5%), XVI (2,5 %), XVIII (3,3%) y XV (3,3, %) con los barrios de Va. Devoto, Va. Urquiza, Saavedra, Coghlan, Belgrano y Núñez. En 2010, y ya con varios años de gobierno nacional kirchnerista y menos del gobierno porteño macrista -que asume el primer mandato en 2007-⁸ los datos del Censo Nacional se presentan con el agregado territorial de las 15 comunas, en tanto unidades de gestión política y administrativa descentralizada⁹. Para el total de la CABA¹⁰, se registra un 6.0 % de hogares con NBI, mostrando un descenso en relación a 2001. Los datos más extremos los presentan las Comunas 1 (15,9%), la 4 (12,7 %) y la 3 (11,9 %). Pero en la Comuna 1 se encuentran los imponentes edificios de Puerto Madero, en Retiro las residencias de familias tradicionales o las embajadas en los alrededores de la Plaza San Martín y sobre la Avenida Alvear pero, también, una histórica villa de emergencia, junto con hogares que viven en hoteles, pensiones, casas tomadas e inquilinatos en los barrios de S. Nicolás, Monserrat, S. Telmo y Constitución. Por su parte, la Comuna 4 cubre Barracas, La Boca, Pompeya y Parque Patricios, que contiene población en villas, asentamientos, hoteles, pensiones, casas tomadas, inquilinatos con casas viejas recicladas o nuevas construcciones que intentan asemejarse a los edificios de los barrios tradicionalmente ricos. La Comuna 3, con los barrios de Balvanera y S. Cristóbal; y la Comuna 8, que abarca a Va. Lugano, Va Riachuelo y Va Soldati, también aparecen con valores altos de pobreza estructural. En el otro extremo, se encuentran las Comunas 12, con los barrios de Coghlan, Saavedra, Va Pueyrredón y Va Urquiza (1,7%); la 13, con los barrios de Belgrano, Colegiales y Núñez (1,9 %); la 2, que abarca a Recoleta (2.0 %) y la 11 (2.0%) con los barrios de Va del Parque, Va Devoto, Va Gral. Mitre y Va Urquiza. Buscamos también contrastar y actualizar información con otras fuentes y materiales, uno de ellos es una publicación del gobierno de la CABA que se basa en el Sistema de Canasta de Consumo¹¹, que toma en cuenta los ingresos en el hogar y su grado de suficiencia para adquirir determinados bienes y servicios¹². Tomando los porcentajes de hogares por comuna que tienen ingresos menores a la Canasta Total, en el año 2010, el valor para toda la CABA era de 24.9 %; la Comuna 8 tenía el más extremo (53,9%), seguida por la Comuna 4 (44,1 %) y la 1 (35,0 %); y más cerca a la media, están las Comunas 9 (28,7%), la 7 (28,4%) Y la 3 (27,3%). Si comparamos estos datos con los del

7 Aún con la rectificación de límites en relación al censo de 1991 que experimenta este distrito.

8 La CABA es sede del gobierno nacional y una jurisdicción con estatus de autonomía, esto la constituye en ámbito donde se suelen enfrentar el gobierno nacional y el gobierno jurisdiccional.

9 En 2005 se sanciona la Ley orgánica de Comunas N° 1777 que divide la CABA en 15 comunas que agrupan a los barrios oficiales de la ciudad. Con la Ley N° 2.650/2008 las comunas quedan conformadas por los siguientes barrios: **Comuna 1** (Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución) **Comuna 2** (Recoleta); **Comuna 3** (San Cristóbal y Balvanera); **Comuna 4** (La Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya); **Comuna 5** (Almagro y Boedo); **Comuna 6** (Caballito); **Comuna 7** (Flores y Parque Chacabuco); **Comuna 8** (Va. Soldati, Va. Riachuelo y Va. Lugano); **Comuna 9** (Mataderos, Liniers y Parque Avellaneda); **Comuna 10** (Floresta, Monte Castro, Vélez Sársfield, Versalles, Va. Luro y Va. Real); **Comuna 11** (Va. Gral. Mitre, Va. Devoto, Va. del Parque y Va. Santa Rita); **Comuna 12** (Coghlan, Saavedra, Va. Urquiza y Va. Pueyrredón); **Comuna 13** (Belgrano, Colegiales y Núñez); **Comuna 14** (Palermo); **Comuna 15** (Chacarita, Va. Crespo, Paternal, Va. Ortúzar, Agronomía y Parque Chas).

10 Único dato que puede ser estrictamente comparativo en el tiempo.

11 Condiciones de vida en la Ciudad de Buenos Aires. Sistema de Canasta de consumo 2013. Número 3. Noviembre 2014, Observatorio Porteño sobre la Situación Social. OPSIS. Dirección General de Estadísticas y Censos. Ministerio de Hacienda. GCBA

12 El sistema de canastas de consumo de los hogares de la CABA está compuesto por las siguientes canastas: **a- Canasta Alimentaria (CA)**: incluye el valor de los alimentos y bebidas que un hogar requiere para satisfacer sus necesidades básicas alimentarias; **b- Canasta Alimentaria y de Servicios del Hogar (CAySH)**: incluye la CA más gastos en alquiler, expensas, electricidad, gas, agua, comunicaciones (telefonía fija, celular e Internet) y transporte público; **c- Canasta de Bienes y Servicios Mensuales (CBSM)**: incluye la CAySH más gastos en servicios para la educación, útiles escolares, artículos de limpieza, servicios de esparcimiento y bienes para el cuidado personal; y **d- Canasta Total (CT)**: incluye la CBSM más gastos en bienes y servicios estacionales o contingentes como indumentaria para niños y adultos, gastos en remedios y salud y bienes durables para el hogar. Op. Cit.

Censo sobre NBI, vemos que no hay discrepancias muy marcadas en el orden en que se ubican las comunas. Del GCBA proceden los datos para 2013, que muestran un descenso en el total para la ciudad y una mejora en todas las comunas, pero el orden es levemente diferente: si el valor para el total ciudad es de 19,9 %; se mantienen por arriba las Comunas 4, 8, 1, 7, 9 y 3 con valores que van del 42,2 % al 23,0 %.

En general, los materiales consultados coinciden en que desde 2003 mejoraron las condiciones de vida de los habitantes porteños sobre todo los más pobres. Factores que contribuyeron a esas mejoras son el incremento en los ingresos monetarios a partir de los ajustes salariales que acompañaron el aumento de precios, el incremento de las asignaciones familiares y la suba en los topes salariales para percibirlos, la formalización del empleo doméstico, la Asignación Universal por Hijo, la Asignación por embarazo y la expansión y mejoras en el régimen jubilatorio. A pesar de ello se mantienen las históricas diferencias entre los hogares del norte y del sur de la Ciudad; las comunas ubicadas en la zona sur tienen mayor proporción de hogares con ingresos insuficientes y hogares con NBI. Las mejoras que se mencionan no borran esa diferencia: la desigualdad social se sostiene. Al no tener una homogeneidad en los métodos de medición y en la referencia geográfica no podemos establecer taxativamente en cuánto se modificó esa diferencia, pero si queremos pensar cuán desiguales son las condiciones de vida para los sujetos que habitan mayoritariamente en un distrito o comuna en un momento dado con otro/otra se puede llegar a esta afirmación: en el sur de la ciudad hay más pobreza. Y esto significa mayores dificultades para acceder a educación de calidad, a vivienda digna, a contar con buenos servicios de salud, a contar con buen transporte, a mayor seguridad.

3 Acerca de políticas, acciones y destinatarios

En nuestro trabajo, hemos considerado la información presupuestaria de las áreas de gobierno como fuentes secundarias que aportan indicios acerca de las configuraciones de las políticas sociales destinadas a niños y jóvenes en el ámbito de la CABA. Cada año, al programar las acciones a desarrollar a futuro, las diversas agencias estatales elaboran la descripción de los programas presupuestarios y detallan las necesidades en términos de recursos financieros. En muchas de las presentaciones, al desplegar algunos de los objetivos y acciones programadas, hallamos indicios sobre la conceptualización que sustenta las intervenciones, tanto en lo referente a la concepción sobre el “Estado”, como en relación a los “sujetos” que son constituidos como población-objetivo. En nuestra ciudad, el Ministerio de Educación ha incorporado a su configuración una nueva área denominada Subsecretaría de Equidad Educativa¹³, de la cual dependen, a su vez, dos Direcciones Generales: la de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa¹⁴ y la de Estrategias para la Educabilidad¹⁵. Bajo responsabilidad de esta Área, se desarrollan diversas líneas de trabajo vinculadas a contribuir con los procesos de escolarización de los niños, niñas y adolescentes de sectores desfavorecidos. Sus objetivos expresan: *a-Diseñar y monitorear políticas, planes y programas para garantizar el acceso de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social a una educación de calidad; b-Diseñar y monitorear políticas, planes y programas que contribuyan a que las familias de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social puedan garantizarles condiciones mínimas de educabilidad para el acceso al sistema educativo y el sostenimiento de sus trayectorias educativas.* Así, esta Subsecretaría procura “garantizar el acceso” a la educación. Desde este punto de partida, contando con el apoyo de estas políticas, las familias son respons-

13 Anteriormente denominada Subsecretaría de Inclusión Escolar y Comunidad Educativa (Decreto N° 226/12). Fuente: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/lua/pop_detalle.php?norma=5326 (Consulta: 09-08-15).

14 Previamente denominada Dirección de Apoyo a la Comunidad Educativa (Decreto N° 226/12).

15 Hasta entonces, Dirección General de Inclusión Educativa (Decreto N° 226/12). Nos interesa analizar algunos de sus rasgos porque se constituyó a partir de las definiciones del último período de gobierno, mientras que otras áreas pueden denotar más líneas de continuidad con concepciones históricas sobre la escolaridad y el sistema público centralizado.

abilizadas por la *educabilidad* de sus niñas, niños y adolescentes¹⁶, haciendo abstracción de las condiciones materiales y del contexto en que se desenvuelve el cotidiano de amplios sectores sociales subalternizados. En su concreción, estos objetivos se traducen en actividades abiertas a toda la *comunidad* con el objetivo de favorecer la inclusión social y educativa, en la articulación de acciones con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) y con ámbitos de responsabilidad social empresaria, y en la asignación de becas estudiantiles. Una de las actividades que dependen de esta Subsecretaría¹⁷, *Familias a la Escuela*, resulta representativa para analizar algunas facetas sobre la concepción de los sujetos destinatarios. Apunta a promover la terminalidad escolar de las familias de niños y niñas de nivel inicial, ofreciendo, además, “*trabajar con las familias cuestiones vinculadas a la crianza, el aprendizaje, los espacios de recreación y juego, la alimentación y la salud*”. La actividad contempla proveer a las familias una mesa redonda, “*como lugar de estudio, que al mismo tiempo sea un lugar de reunión y fortalecimiento del vínculo familiar*”. En relación con este objetivo en 2014, se desplegaron talleres para padres bajo el lema “*Hacelo por vos. Hacelo por ellos.*”, sobre el supuesto de que éstos habrán de ayudar a sus hijos en su paso por la escuela y que servirán como ejemplo. Estos talleres fueron dictados en escuelas de nivel inicial por distintas OSCs¹⁸. Las concepciones subyacentes acerca de las condiciones necesarias para facilitar la escolarización apuntan a las responsabilidades parentales, en la consideración de que las familias no desempeñan adecuadamente las prácticas de cuidado de los niños, cuestión que en verdad se sustenta en un estereotipo particularmente en relación con los sectores populares. Las representaciones sobre un *padre responsable* no son independientes de los procesos de conformación y de las prácticas del sistema educativo (desde donde se espera participación en el control de las tareas, acompañamiento, colaboración con el estudio, participación en reuniones, entre otras) y son habitualmente reforzadas por los programas de políticas sociales focalizadas que implican transferencias condicionadas (Santillán, 2011, 2012 y Santillán y Cerletti, 2011). Algunas otras acciones se orientan en idéntico sentido. En el caso de la D. G. de Estrategias para la Educabilidad¹⁹, uno de cuyos objetivos consiste en “*Acompañar el desarrollo de la primera infancia y aumentar la oferta de vacantes en el nivel inicial mediante la apertura de nuevas salas de primera infancia y de gestión asociada*” a través de los programas de *Inclusión Escolar* y de *Primera Infancia*. La escuela es considerada como el lugar donde condensan los saberes expertos sobre las niñas y niños pequeños, donde se brindan experiencias formativas adecuadas al grupo etario, pero donde también se señala a las familias cuáles son sus deberes. Sin embargo, frente a la falta de vacantes, en respuesta a la demanda de los padres, se multiplican y diversifican los espacios alternativos a los establecimientos de nivel inicial. Tal es el caso de los Centros de Primera Infancia, espacios donde, bajo la modalidad de gestión asociada, “*se ofrece contención social, se brindan talleres para papás y mamás*”²⁰. Otros programas dan indicios acerca de las presunciones sobre la falta de pericia de los padres de sectores populares en la crianza de los niños/as y adolescentes; mencionemos “Fortalecimiento de vínculos” y “Desarrollo Integral Infantil”. En su implementación, las formas de articulación con actores no estatales y la inserción en los barrios de la CABA dan cuenta de la continuidad de la descentralización, tercerización y territorialización de las políticas sociales, claves de una orientación neoconservadora en la producción de las políticas estatales. La focalización, en sus formas renovadas, apunta a los sectores denominados “*en situación de vulnerabilidad*”, a los barrios en los cuales habitan, a las escuelas que más frecuentemente transitan.

16 Respecto de los límites de la categoría “educabilidad”, remitimos al artículo de Neufeld y Thisted (2004).

17 Otras actividades dependientes de esta área son Música para la Equidad y Mejora de las Condiciones de Educabilidad, que tiende a generar acciones con la Sociedad Civil mediante convenios de gestión asociada.

18 Fuente: Cuenta de Inversión 2014. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/hacienda/contaduria/informacion-contable/cuentas-anuales-de-inversion>.

19 De esta Dirección dependen las Gerencias Operativas Primera Infancia, Inclusión Escolar y Equipo de Apoyo a la Familia.

20 Puede consultarse el video en <http://www.buenosaires.gob.ar/redentodoestasvos/ninez/centros-de-primera-infancia>

4 Acerca de políticas, acciones y destinatarios: las ofertas de Educación inicial en la CABA

En este apartado presentamos una “foto” de la oferta vinculada al cuidado y la educación infantil para luego avanzar en algunas reflexiones preliminares. La oferta educativa porteña para la franja entre 45 días y 5 años de edad se estructura en torno a los Ministerios de Educación y de Desarrollo Social. Al interior del Ministerio de Educación, de la Dirección del Nivel Inicial depende la oferta del sistema educativo porteño integrada por jardines maternos, Escuelas Infantiles (45 días a 5 años), JIN (jardín de infantes nucleados), jardines de infantes integrales (1 a 5 años, jornada completa) y jardines de infantes comunes. También en este Ministerio, como dijimos, se halla la D.G. de Estrategias para la Educabilidad, donde funciona la denominada Gerencia Operativa de Primera Infancia donde está radicado el Programa Primera Infancia, que comienza en el año 2011 y está dirigido a niños de 1 a 3 años de edad que no consiguen vacantes en las escuelas porteñas del nivel inicial. Se plasma a través de cuatro modalidades: a- salas de juego; b- jardines maternos de gestión asociada (funciona en sedes de OSCs con un docente designado por el Programa); c- docentes en jardines comunitarios (que supone un acompañamiento pedagógico en la organización comunitaria donde se implemente) y d- las extensiones educativas (salas que funcionan en horario vespertino, en instituciones educativas donde funciona el Programa de Retención escolar de alumnas/os madres/padres y embarazadas). En esta Gerencia, están los Centros de Educación Temprana (CET) que son “*propuestas educativas integrales destinadas a niños de 45 días a 3 años junto a sus familias*” y ofrecen Talleres Educativos con las familias para favorecer la reflexión y el intercambio de experiencias y saberes en torno a la crianza²¹. También hallamos los Centros Infantiles (CI) que son “*espacios destinados a fortalecer la formación de niños/as de 3 a 5 años en situación de vulnerabilidad socioeducativa, a través de propuestas artísticas, lúdicas, expresivas y comunitarias*”, que funcionan los días sábados. Existen 6 CI en la actualidad.

En el Ministerio de Desarrollo Social, de la D.G. de Niñez y Adolescencia dependen los *Centros de Desarrollo Infantil* (CeDis) que atienden a niños de 45 días a 3 años; existiendo 20 CeDis; y los *Centros de Acción Familiar* (CAF) que reciben a niños hasta 4 años, a cargo de cuidadoras sin título docente²² y funcionan 6 en la actualidad. De la D. de Fortalecimiento de la Sociedad Civil dependen los *Centros de Primera Infancia* (CPI), creados en el año 2009, que reciben a niños de 45 días a 4 años. En la actualidad existen 59 CPI. Funcionan en convenio con instituciones y OSCs bajo la modalidad de “gestión asociada”, por la cual el Gobierno porteño financia la demanda y supervisa las prestaciones que la institución lleva adelante con personal contratado bajo la modalidad de monotributo.

Como podemos observar, la “oferta” se caracteriza por ser dispar, fragmentaria, focalizada social y territorialmente; donde se encuentran las instituciones propias del sistema educativo formal y un conjunto heterogéneo de intervenciones satélites localizadas en tramas socioterritoriales específicas que, en relación a la escala del problema a atender - asegurar la cobertura educativa universal -, resulta claramente insuficiente, siendo los principales perjudicados los niños de los sectores subalternos Y, en el caso de la CABA, los fundamentos de las políticas que presentamos, apuntan a modelar los contornos de las prácticas de crianza consideradas favorecedoras de la formación de hábitos que, a largo plazo garantizarán una trayectoria escolar exitosa. Los supuestos sobre los sujetos destinatarios de estas políticas, sobre su falta de hábitos, sobre la diferencial asun-

21 <http://www.buenosaires.gob.ar/educacion/centros-de-educacion-temprana>

22 http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des_social/establecimientos/index.php?iddestinatarios=13&idbarrio=&idcgp=&idtipo=&texto=&redir=0&menu_id=15783 (14-4-15)

ción de valores se condicen con una perspectiva de “sospecha”.

Las acciones educativas/escolares vinculadas a la Primera infancia portan una historia larga al tiempo que dispar, fragmentada y diferenciada socialmente, atravesada por múltiples debates y en la que, a lo largo de los años, fueron apareciendo diversos actores y voces disputando los sentidos y las prácticas de la educación y el cuidado infantil. Aquí nos interesa centrarnos en algunas dimensiones que nos parecen claves para acercar sentidos e interrogantes acerca de las configuraciones contemporáneas que asumen las intervenciones educativas en la primera infancia.

- La extensión de la obligatoriedad legal a las salas de 4 y 5 años de la Educación Inicial

Este proceso se inicia²³ con la Ley Federal de Educación de 1993 al establecer la obligatoriedad de la sala de cinco años. Y, en los años 90, aunque de manera dispar, se produce un aumento de la matrícula en esta sala en todo el país.²⁴ Luego, la Ley de Educación Nacional de 2006 ratifica lo anterior y establece la obligación estatal de universalizar la oferta educativa de la sala de 4 años. Y en 2014 se sanciona la Ley N° 27045 que establece la obligatoriedad de la sala de cuatro años. Normativas como la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1994) y la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de los niños, Niñas y Adolescentes contribuyen al clima de época que legitima la regulación estatal sobre la educación y escolarización de edades cada vez más tempranas.

- La atención educativa como competencia de diversas agencias estatales

Desde los años 90, pero con especial fuerza en el período que inicia en el año 2000, observamos cómo la agenda educativa no es sólo competencia de los ministerios de educación sino que diversos programas o iniciativas de diferentes agencias estatales incorporan esta dimensión (Montesinos, 2010). Para el caso de la primera infancia, una norma legal marca un hito en esta situación: la Ley N° 26.233 de Centros de Desarrollo Infantil. Promoción y regulación, que establece la competencia del Ministerio de Desarrollo Social para crear los CDI, cuestión que generó áspersos debates entre los especialistas de educación inicial.

- El cuidado y la educación temprana como tema de la agenda global

El caso paradigmático es UNICEF que desde los años 80 y con fuerza desde los 90 viene generando campañas de difusión, publicaciones, financiamiento y acciones concretas, en terreno, y en términos de debates en ámbitos académicos, políticos y sociales²⁵. Aquí señalamos el énfasis que se otorga a las intervenciones especializadas y tempranas dada la importancia (y a veces se enfatiza, la determinación) que tendrían en promover un desarrollo sano de las futuras generaciones, especialmente en las poblaciones que habitan en contextos de pobreza y desigualdad.

- El cuidado y la educación de la primera infancia en articulación con OSCs (“gestión asociada”): focalización, territorialización y tercerización de las políticas sociales

Esta dimensión abarca los discursos vinculados al llamado Tercer Sector con su visión de la bonanza que portan las intervenciones de las instituciones de la sociedad civil, dado que no portan con las “malas prácticas” atribuidas a las agencias estatales: clientelismo político, ineficiencia, etc. También incluye aquellas perspectivas que sostienen la importancia de la “sinergia” entre diferentes instituciones (estatales y no) como modelo de desarrollo social. Debemos sumar los sentidos y prácticas que se van gestando al calor de articula-

23 En el año 1946 se sanciona la llamada Ley Simini en la provincia de Buenos Aires, que estipulaba la obligatoriedad de las salas de 3 a 5 años. Se deroga en 1951, otorgando al jardín de infantes el carácter de optativo, fruto de las pujas que caracterizaban los debates de la época: el/a niño/a como responsabilidad de la familia vs responsabilidad del Estado; iniciativa privada vs. responsabilidad estatal; rol de la madre como principal educadora vs. nivel inicial como educador (Duprat y Malajovich, 1988 en Montesinos y Pagano, 2007)

24 El crecimiento relativo total en la serie histórica censal 1991 – 2001 fue del 14 % para el total país. En Nivel Inicial. Documento de trabajo. 2006. DINIECE- MECyT.

25 http://www.unicef.org/argentina/spanish/health_nutrition_childhood_21379.htm

ciones construidas en el marco de programas sociales estatales que van desde la producción del rol de madres cuidadoras como contraprestación de transferencias monetarias o de bienes; hasta las intervenciones estatales en las acciones sociales y educativas que diverso tipo de OSCs llevan adelante en relación a la primera infancia; y las que se construyen como reclamo de iniciativas no estatales que demandan ayuda/articulación con las agencias estatales. Y para todos los casos, se trata de iniciativas que se despliegan en tramas socioterritoriales específicas atravesadas por procesos de desigualdad sociocultural.

- Entre el saber experto y el saber práctico en las acciones socioeducativas dirigidas a la primera infancia

La creación de jardines comunitarios y otras iniciativas por parte de diversos actores de la sociedad civil y su progresivo y dispar reconocimiento estatal sigue siendo un campo de debates en torno a la necesidad de saberes expertos o no para la educación de la primera infancia. Aquí ponemos el foco en los debates presentes en el campo de la educación inicial respecto del tipo de profesionalización que deben portar las acciones educativas para que tengan efectos en el desarrollo integral de los niños frente a un conjunto de actores no expertos que se van constituyendo en voces ocupadas e interesadas en este terreno y que, desde hace tiempo vienen siendo intervenidos por diverso tipo de agentes profesionales estatales y no estatales para *mejorar* sus prácticas de cuidado hacia los niños (Santillán, 2012). También, en esta dimensión se reactivan viejos debates en torno al rol de la familia y del estado en este campo, atravesado, además, por discusiones en torno a los modos en que la obligación legal interpela al estado en el cumplimiento de una oferta educativa en igualdad de condiciones y los siempre actualizados debates en torno al lugar de la adquisición de hábitos y modos de socialización que deben contener o no las intervenciones en esta franja de la vida.

5 Reflexiones finales

Llegadas a este punto, nos surgen interrogantes vinculados a los modos contemporáneos en que se despliega la educación destinada a la primera infancia y la progresiva obligatoriedad de salas de este nivel. El trabajo comparativo en términos de indicadores estadísticos que presentamos nos muestra las profundas huellas sociohistóricas de los procesos de desigualdad social en la CABA. Pero, también, en las fundamentaciones de agencias estatales y sus programas e iniciativas encontramos las huellas de la historia larga, no sólo de los debates en torno a la especificidad de la educación y cuidado infantil como campo de intervención especializada, sino en términos de las continuidades de los procesos de focalización, tercerización y territorialización que con fuerza se instalaron en los duros años del neoliberalismo como pensamiento único.

6 Bibliografía

MONTESINOS, María Paula y PALLMA, Sara. 1999. Contextos urbanos e instituciones escolares. Los “usos” del espacio y la construcción de la diferencia. En NEUFELD, María Rosa y THISTED, Ariel. De eso no se habla... Los usos de la diversidad sociocultural en las escuelas. Buenos Aires: EUDEBA.

MONTESINOS, María Paula y PAGANO, Ana. 2007. Documento marco para la ampliación de la cobertura del Nivel Inicial en escuelas que atienden a los sectores de población en situación de alta vulnerabilidad social. Informe Final. MECyT y Proyecto de Fortalecimiento Pedagógico de las Escuelas del Programa Integral para la Igualdad Educativa (FOPIIE) - Convenio Ala/2005/1754.

NEUFELD, María Rosa y THISTED, Ariel. 2004. Vino viejo en odres nuevos: acerca de educabilidad y resiliencia. Cuadernos de Antropología Social N° 19, pp. 83-99, 2004. Buenos Aires, FFyL – UBA.

SANTILLÁN, Laura y CERLETTI, Laura. 2011. Familias y escuelas: repensando la relación desde el campo de la Antropología y la Educación. Boletín de Antropología y Educación, pp. 7-16. Año 2 - N° 03. Diciembre, 2011.

SANTILLÁN, Laura. 2011. Antropología de la crianza: la producción social de “un padre responsable” en barrios populares del Gran Buenos Aires. Etnográfica, noviembre de 2009, 13 (2): 265-289.

SANTILLÁN, Laura. 2012. Quiénes educan a los chicos. Infancia, trayectorias educativas y desigualdad. Buenos Aires: Editorial Biblos.